IL POLITICO
RIVISTA ITALIANA DI SCIENZE POLITICHE

Luglio - Settembre 1983, Vol. 48, No. 3

Ernesto Bettinelli

Recensione

P. Barile, E. Cheli, S. Grassi (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia,* Bologna**,** Il Mulino, 1983

IL POLITICO (Univ. Pavia, Italy)
1983, anno XLVIII, n. 3, pp. 585-602

RECENSIONI E SEGNALAZIONI

P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI (a cura di), *Corte Costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia.* Bologna, Il Mulino, 1982, pp. 546, L. 40.000.

Non è certo la prima volta che la Corte costituzionale, il suo ruolo *effettivo* nel sistema politico, le modificazioni che con i suoi interventi essa provoca nell'equilibrio dei vari poteri costituzionali vengono sottoposti ad approfondite analisi, talora addirittura « vivisezionanti ».

Tali indagini mirate trovano la loro naturale occasione storica nel compimento di un nuovo lustro da parte del nostro massimo organo di garanzia costituzionale. Nel 1981 la Corte ha raggiunto il quarto di secolo di attività: un tempo più che sufficiente per elaborazioni sempre più raffinate e per consuntivi non provvisori.

Il ponderoso volume che qui si commenta riproduce le relazioni al convegno fiorentino su « Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia », organizzato dalla Facoltà di giurisprudenza, appunto nel settembre 1981.

Già il titolo è significativo in quanto anticipa una prima conclusione: la definizione dei connotati di ogni forma di governo (e della nostra in particolare), che preveda tra i suoi organi fondamentali la Corte costituzionale, non può prescindere dalla posizione e dalla fisionomia che essa viene effettivamente ad assumere nell'ordinamento. Ciò equivale ad ammettere che la dottrina che individua i vari tipi di forma di governo (nell'ambito della forma di stato di democrazia classica) esclusivamente in base ai rapporti che intercorrono tra i tre tradizionali poteri-apparato, esecutivo, legislativo, giurisdizionale (e soprattutto tra i primi due), deve essere opportunamente aggiornata. Occorre, in primo luogo, integrare l'approccio meramente formalistico e statico — che si riconosce in una lettura « pura », sia pure sistematica, degli enunciati costituzionali — con considerazioni attente alla prassi, all'evoluzione delle relazioni tra i poteri medesimi, le cui attività (e dunque le stesse funzioni) tendono non di rado a configurarsi secondo moduli originariamente non previsti.

Per comprendere le dimensioni di questo fenomeno e per rendere meno astratto il discorso, è forse sufficiente porsi a mo' d'esempio una domanda classica: quali poteri-soggetti nella nostra forma di governo parlamentare razionalizzata determinano (o meglio provvedono alla determinazione de) l'indirizzo politico? Ci si può rendere facilmente conto che una risposta univoca, perentoria, costruita sul *dover essere* desumibile dalla Carta sarebbe quanto meno inadeguata, non corrispondente al sistema vivente.

E, certo, questa è (anche) una conseguenza della presenza di un organo quale la Corte costituzionale che, forse, alla luce della venticinquennale esperienza, non è più molto utile rappresentare (solo) come istituzione di massima garanzia, come centro equilibratore del sistema (ideale), e quindi, per sua natura, esterno rispetto

agli altri soggetti-poteri dello stato. Si potrebbe, in effetti, guardare alla Corte come soggetto-potere tra gli altri soggetti-potere, in una situazione di dialettica (e non solo di supremazia) e magari, per certi aspetti, considerarla anche come agente disequilibratore (sempre rispetto al sistema ideale).

Questa interpretazione, che peraltro nulla vuole concedere agli eccessi delle teorie realistiche del diritto costituzionale, può essere suffragata da molte delle relazioni raccolte nel volume, ciascuna delle quali prende in esame la giurisprudenza della Corte in riferimento ai diversi settori in cui si articolano l'attività e le funzioni dei poteri dello Stato. Anzi, più precisamente, la metodologia seguita è proprio quella di mettere a confronto la Corte con gli altri soggetti-poteri, definiti più volte, e non a caso, come suoi « interlocutori » (a riprova, quindi, dell'affermarsi di una concezione dialettica nell'individuazione del ruolo della Corte; ciò che non sarebbe possibile ove essa venisse valutata semplicemente come organo di chiusura).

In una simile prospettiva la gran parte degli autori analizza i risultati dell'interpretazione delle norme costituzionali ad opera della Corte unitamente alle modifiche, strutturali e funzionali, per ciò stesso subite dai soggetti interessati, andando oltre alla nota, e ormai troppo abusata, dottrina della « supplenza » (secondo la quale l'espansione dei poteri della Corte — e, conseguentemente, la riduzione di quelli propri di altri organi costituzionali — sarebbe imputabile essenzialmente alle loro omissioni, in presenza degli obblighi costituzionali di azione).

Ma vediamo, sia pure sinteticamente, quali sono i temi affrontati nel volume sulla base dello schema appena tracciato.

Un gruppo di relazioni (Onida, Pizzorusso, Pace) indaga sotto diversi profili i rapporti tra Corte e potere giurisdizionale nel senso più ampio.

Onida, tra l'altro, cerca di ricavare dalle pronunce della Corte l'*identikit* della figura di giudice e coglie l'indicazione di un rafforzamento di quei requisiti che lo rendano effettivamente « organo di garanzia », in una situazione di imparzialità, tale che nell'applicazione del diritto ai rapporti concreti possa essere guidato « non da libere valutazioni di opportunità politica caso per caso », bensì dall'esigenza di rispettare le regole e i principi di fondo dell'ordinamento, e, cioè, di uniformarsi a *rationes decidendi* « per quanto possibile precostituite, obiettivabili e uguali per tutti ». In questo senso si può ritenere che la pur riconosciuta politicità della funzione giudiziaria ne esca opportunamente ridimensionata. Anche se — avverte Pace — non si può pretendere di ricavare (e di imporre) un unico modello di garantismo cui si ispirino i vari organi giudicanti (a cominciare dalla Corte che per la sua posizione e per la sua funzione deve assai spesso scegliere tra possibili e diverse graduatorie nell'individuazione e applicazione dei valori costituzionali). La questione, poi, dell'indipendenza della magistratura emerge pure nel contributo di Pizzorusso che, affrontando l'argomento specifico della magistratura come parte nei conflitti di attribuzione, sottolinea alcune incongruenze del vigente procedimento, quando tollera non lievi interferenze del potere esecutivo (del governo in particolare), come nell'ipotesi di conflitti tra amministrazione regionale e potere giudiziario, la cui rappresentanza processuale davanti alla Corte viene assunta dal Presidente del Consiglio dei ministri (e non dal Consiglio superiore della magistratura, come sembrerebbe più logico).

I rapporti tra Corte costituzionale ed esecutivo vengono esplorati da G. Ferrara e da U. Allegretti. Il primo, considerando problematicamente l'interlocutore Governo, osserva come questo acquisti maggiore forza innanzi alla Corte nel momento in cui si atteggia a ente portatore di interessi e valori propri dell'ordinamento, anche al di fuori, dunque, della propria sfera di struttura e di competenza delineata dagli artt. 92-95 della Costituzione. Allegretti, dal canto suo, lamenta il conformismo della giurisprudenza costituzionale nell'interpretazione del

ruolo e delle « forme » della pubblica amministrazione nel nuovo stato democratico (imperniato sul principio della sovranità popolare); cosicché ne risulterebbe confermata la tradizionale posizione della stessa P.A. più come complesso autoritario che come insieme di strutture e di servizi, aperto a una logica comunitaria e coerente con alcuni postulati fissati dalla Carta e a garanzia delle situazioni soggettive dei cittadini.

Nel valutare gli interventi della Corte vi è invero da considerare anche il fatto che in taluni settori è la stessa Carta a recuperare impostazioni proprie dello stato liberale, come nel caso della disciplina delle autonomie territoriali. E, in proposito, G. Berti — che svolge la sua relazione proprio su questo tema — annota come la Corte si sia trovata « a verificare o secondare o addirittura approfondire la separazione tra le due anime costituzionali che convivono nello statuto del 1948 e cioè quella libertaria... e quella organizzativo-istituzionale che ricalca nel profondo lo stato liberale a tipo accentrato ». Un salto di cultura ad opera dei giudici costituzionali, magari attraverso lo strumento di un'esegesi sistematico-evolutiva, si è finora rivelato improponibile anche per motivi di ordine procedurale e per la particolare natura del confronto dialettico (sostanzialmente politico) tra stato e regioni, che costringe la Corte a un atteggiamento di *self restreint* quando è chiamata a dirimere i conflitti che insorgono tra gli stessi, come osserva Paladin nella sua relazione parallela a quella dello studioso in precedenza citato.

Di peculiare importanza è diventata, soprattutto nei tempi più recenti, la questione delle relazioni tra Corte e « poteri sovranazionali ». Ne trattano B. Conforti e F. Sorrentino, esaminando i rapporti con l'ordinamento internazionale in generale, l'uno, e con gli organismi della Comunità europea, l'altro. Qui la Corte ha fatto indubbiamente sentire la propria influenza e, per certi versi, la propria autonomia di elaborazione nel delineare le sfere di competenza per la formazione del diritto internazionale e per la sua esecuzione all'interno dello Stato.

Ci sono alcuni nodi che la giurisprudenza costituzionale ha sciolto in modo alquanto netto, statuendo, ad esempio, come solo gli organi dello stato sovrano possano stipulare in via esclusiva accordi internazionali e inibendo alle regioni qualsiasi iniziativa in merito. Così pure ha legittimato la prassi degli accordi in forma semplificata, usando come parametro la « straordinarietà della situazione ». Il rischio — messo in evidenza da Conforti — è che su questa strada si possa pervenire a un'alterazione del sistema interno delle competenze costituzionali, già messo in discussione dall'assunto che anche il compito di integrazione e specificazione dei trattati debba considerarsi un'attribuzione propria dello stato centrale, senza interferenze di parte regionale. La questione appare in tutta la sua rilevanza ove si valuti l'incidenza che nel nostro ordinamento sono venuti assumendo i trattati comunitari, al punto di sbilanciare — osserva F. Sorrentino — l'equilibrio tra i vari poteri dello Stato e peculiarmente a vantaggio dell'esecutivo (e a detrimento della funzione legislativa del Parlamento e dei consigli regionali, le cui potestà risultano in buona misura depotenziate in quelle materie dove vi è sovrapposizione di competenze con gli organi comunitari, giacché la responsabilità per l'attuazione degli obblighi da questi nascenti viene fatta ricadere, per la Corte, in capo allo Stato-persona).

La Corte costituzionale non si confronta soltanto con i poteri dello Stato-apparato; in effetti ha dimostrato di saper cogliere la complessità dello Stato-comunità individuando, pur con qualche contraddizione, i soggetti esponenziali delle cosiddette « autonomie sociali ». Cosicché S. Bartole ha potuto rilevare come la distinzione, tradizionalmente antagonista, tra i due concetti di stato abbia in qualche misura perso di attualità, nel momento in cui tra i medesimi sembra piuttosto esservi un *continuum*. Dalle pronunce della Corte (non poche delle quali hanno suscitato anche vivaci polemiche) emerge appunto l'esigenza di dare una dimen-

sione, per così dire, stabile a quelle figure e strutture comunitarie o diffuse che rendono vivo e dinamico l'ordinamento. Valga, come esempio, il riconoscimento del ruolo protagonista dei sindacati « effettivamente rappresentativi », legittimati, quasi, a inserirsi — talora quali interlocutori necessari — nel circuito esecutivo-legislativo, come nel caso delle frequenti negoziazioni nazionali con il governo. Una tale prassi può certo comportare che si deroghi — come accenna sempre Bartole — all'ordine delle competenze e delle responsabilità istituzionali; e per la Corte diviene pertanto sempre più arduo garantire — senza allontanarsi dall'alveo originario della nostra Carta — l'equilibrio non solo tra i classici poteri-istituzione e poteri-soggetti politici, ma anche tra questi ultimi.

I giudici costituzionali si sono trovati dinanzi a questo problema affrontando, ad esempio, il tema della collocazione nel nostro sistema politico del referendum abrogativo, data la sua naturale contiguità con le funzioni proprie del Parlamento, per un verso, e con le funzioni proprie dei partiti, per l'altro. In questo difficile sforzo di definire lo spazio di operatività di questo istituto di democrazia diretta ne è sortita una giurisprudenza complessa e non sempre coerente, l'elaborazione di criteri e limiti *praeter legem* (e *constitutionem*) che peraltro non sono stati applicati univocamente dalla stessa Corte, come mette in luce A. Baldassarre nella sua relazione sull'argomento.

Ecco che in tutto questo contesto si delinea con sufficiente nitidezza l'effettivo ruolo che la Corte si è venuta ritagliando in questo quarto di secolo: non tanto « potere di riserva », quanto garante degli equilibri istituzionali (piuttosto che mero garante della conformità delle leggi alla Costituzione). Questa conclusione di Rodotà, che nel suo analitico intervento (sui rapporti tra Corte, politica e organizzazione sociale) sottopone a vaglio critico le tradizionali categorie (come quelle della « supplenza ») con cui si cerca comunemente di spiegare o razionalizzare il « fenomeno-Corte » e di misurare di volta in volta il grado di politicità contenuta nelle sue decisioni, riporta il discorso al punto di partenza, a una prospettiva di « dover essere », che ripropone l'interrogativo se la vicenda complessivamente considerata della Corte non segni in qualche modo il travalicamento di quegli ambiti istituzionali assegnati a ciascun potere dalla Carta.

Le possibili risposte alternative si trovano nelle due relazioni-base, di Modugno e Zagrebelsky, che hanno inaugurato il convegno fiorentino (e che dunque aprono il volume di cui ci si sta occupando), concernenti i rapporti tra Corte costituzionale e potere legislativo e, più in generale (al di là del titolo formale), la posizione e le funzioni effettive — si potrebbe dire: lo « spazio reale » — che la Corte si è andata ritagliando nell'ordinamento. Proprio per questo motivo, per l'ampiezza dell'indagine e degli argomenti svolti dagli autori, si dà conto del loro contributo alla fine di questa recensione: perché essi sono pervenuti a precise conclusioni circa il percorso passato (e futuro) del massimo organo di garanzia costituzionale.

Modugno muove dalla constatazione dell'ambiguità originaria del costituente nel definire il modello di giustizia costituzionale da realizzare, in concomitanza con una non minore incertezza sulla struttura normativa della stessa Carta (in riferimento, soprattutto, al valore ed ai destinatari delle formule costituzionali, sovente indeterminate). In questo contesto certamente non risolto, anzi aggravato, nel periodo del sindacato diffuso (cioè fino all'entrata in funzione della Corte), il controllo sulla legittimità costituzionale delle leggi non ha potuto piegarsi al rigido schema delle sentenze « secche » di accoglimento o di rigetto delle questioni proposte dai giudici, ma si è andato sviluppando secondo i moduli complessi e formalmente imprevisti che conosciamo, con l'« invenzione » della categoria delle sentenze interpretative di vario genere. Da qui il rapporto dialettico o talora solo dialogico con il Parlamento: un Parlamento che sovente non si è rivelato in grado

di recepire immediatamente i precetti o gli indirizzi della Costituzione; da qui la prassi delle pronunce paralegislative o della enunciazione di direttive rivolte alle Camere da parte della Corte. Da qui, infine, l'affermarsi della teoria della « supplenza », fondata appunto sull'assunto già richiamato dell'inammissibilità (e quindi della sanzionabilità) di *situazioni* incostituzionali create dall'inerzia del legislatore.

Straripamento dei poteri, invasione delle sfere di competenza riservate al Parlamento, assunzione di discrezionalità politica ad opera della Corte? Se invasione vi è stata — osserva Modugno — il potere « leso » non ha quasi mai dato l'impressione di dolersene, sembra anzi aver ben accettato, quando implicitamente non riconosciuto, la funzione di impulso e di iniziativa della Corte. Il cui ruolo mediatore (e dunque politico) di « codeterminazione legislativa » se è difforme da un astratto modello di impronta illuministica (peraltro non recepito con assolutezza dal Costituente), è comunque in sintonia con il nostro stato sociale pluriclasse. È in ultima analisi, una garanzia dello stesso pluralismo istituzionale e si inserisce nel « processo di superamento dialettico della distinzione tra Stato e società civile ».

Il ragionamento di Zagrebelsky è diverso e per molti aspetti distante da quello appena esposto, soprattutto nel modo di intendere il garantismo a livello istituzionale. L'autore cerca infatti di recuperare a questo concetto il significato di delimitazione precostituita di ruoli, competenze e funzioni, che ovviamente deve valere anche nei rapporti tra organi costituzionali, tra Parlamento e Corte. L'esigenza di dare attuazione ai principi costituzionali non può comportare una deroga a tale criterio (anch'esso di rango costituzionale). Con questo parametro si misura la compatibilità con la struttura costituzionale delle cosiddette « sentenze-legge », che fanno uscire la Corte dagli ambiti suoi propri, che sono quelli giurisdizionali. Zagrebelsky insiste particolarmente su questo punto, nel sottolineare come il controllo di costituzionalità delle leggi sia (e debba essere) collegato con l'esercizio della funzione giurisdizionale comune e « quindi con la garanzia delle posizioni soggettive che neppure le esigenze di intervento sociale dell'epoca attuale consentono di sacrificare ». In sostanza è un no alla Corte « mediatrice », che si affida molto spesso a canoni di opportunità politica che sono di spettanza esclusiva del legislatore, la cui discrezionalità, di conseguenza, risulta gravemente compromessa: per esempio tutte le volte che i giudici costituzionali usano le motivazioni in maniera impropria, per inviare messaggi alle Camere o per costringerle a scelte obbligate (le c.d. « sentenze-monito »). Un tale sistema, oltre tutto, contribuisce a deresponsabilizzare il Parlamento nella ricerca autonoma di dare attuazione agli enunciati costituzionali.

Si tratta, in definitiva, di pervenire a una « ricostruzione stretta » dei poteri del giudice costituzionale, provvedendo anche a una « sottolineatura dei limiti e dei confini della sua funzione rispetto al legislatore ». Una tale opzione — secondo Zagrebelsky — non significherebbe affatto un affievolimento del ruolo della Corte nello svolgimento della vita politica nel Paese: se essa deve abbandonare la ricorrente attitudine alla « mediazione di interessi », nondimeno assolverebbe sempre al compito essenziale di propugnare valori e principi costituzionali.

Questa controversa problematica viene ripresa nella relazione finale di L. Elia e in quella di sintesi di P. Barile. Il primo considera, tra l'altro, riconducendosi a Modugno, come per la natura della nostra Carta (programmatica e analitica nella disciplina dei diritti sociali) sia assai difficile limitare le funzioni della Corte al mero *contrarius actus*, per cui essa si è trovata nella condizione di dover dotarsi di quel vasto « arsenale » di strumenti decisionali (i vari tipi di pronunzie interpretative) che certamente non corrispondono a una visione Kelseniana della giuri-

sdizione costituzionale, ma che, d'altro canto, costituiscono nello stato contemporaneo sempre più disaggregato un essenziale fattore di unità e di integrazione.

Si può pertanto affermare, in questo quadro, che la Corte nella nostra forma di governo parlamentare rappresenta una « variabile »: un controllore che svolge un ruolo politico, come sottolinea anche Barile. Il quale, però, avverte anche il rischio che la giurisprudenza della Corte non si informi sempre a moduli interpretativi coerenti nel bilanciare e coordinare i vari valori costituzionali. Ne nasce l'esigenza di introdurre nel rito taluni espedienti — quale il diritto dei singoli giudici ad esprimere le opinioni dissenzienti — che indurrebbero alla redazione di motivazioni (di maggioranza) certamente meno contraddittorie, e, quindi, renderebbero ancora più incisiva l'attività della Corte.

Quali le prospettive della giustizia costituzionale che si ricavano dalla lettura di questo importante dibattito? Il ruolo « forte », politico, arbitrale della Corte è davvero un dato irreversibile? La risposta è inevitabilmente positiva, se è vero — come sostiene E. Cheli nell'introduzione al volume — che la crisi nel nostro Paese è « giunta al punto da porre in discussione alcune regole fondamentali del gioco, dal momento che una parte del nostro mondo politico non si dichiara più d'accordo su alcuni dei valori della Carta del 1948 e sulle tecniche destinate a realizzarli ». Si comprende, perciò, perché da molte parti si guardi alla Corte come ad un organo determinante non solo per la « salvaguardia », ma addirittura per lo « sviluppo » della nostra *democrazia* (termine, questo, che in questo modo si allontana sempre di più dal suo etimo...).

ERNESTO BETTINELLI